

- CECILIA CADENA INOSTROZA
- LUZ HELENA SALGADO LOCELA

## Redes y capacidades de actores en torno a comités independientes de agua potable: el caso de San Felipe Tlalmimilolpan, Toluca, México

### RESUMEN

Se realiza un análisis sobre capacidades y falta de capacidades del Comité de Agua de San Felipe Tlalmimilolpan 2006-2009 y 2009, organización comunitaria responsable del control y distribución del líquido en esta localidad perteneciente al municipio de Toluca. El Comité es considerado parte de una red de política pública con eventuales propósitos de gobernanza, entendido no como concepto normativo, sino como diversidad de configuraciones que surgen en espacios de conflicto de intereses. Con esta perspectiva se estudia el uso y manejo de los recursos de los actores. Los recursos se comprenden a la luz de teorías como capacidades y no capacidades complementadas con el concepto de cerrazón, derivado del enfoque de redes, y mediante la propuesta de “matriz de capacidades territoriales” se ubican los tipos de capacidades: cognitivas, instrumentales y sociorrelacionales. Mediante el uso de entrevistas a miembros de los Comités y funcionarios gubernamentales de agua se identificó la presencia y ausencia de capacidades necesarias para el manejo de la organización, lo que al final ocasionó que el tiempo, recursos y confianza invertidos se perdieran al destituir a los integrantes bajo un proceso de auditoría. También se encontró en la cultura de la red características como aislamiento, hermetismo, desconfianza y falta de respeto a la autoridad, lo que ha propiciado ambientes que dificultan una adecuada gestión del recurso público. La principal conclusión es que a pesar de la falta de algunas capacidades, el Comité ha podido mantenerse y abastecer de agua a la comunidad, no obstante se presenta una fragilidad que podría poner en riesgo su estabilidad.

**PALABRAS CLAVE:** COMITÉ DE AGUA, REDES, CAPACIDADES, CERRAZÓN

Recepción: 16 de mayo de 2015.  
Dictamen 1: 29 de junio de 2015.  
Dictamen 2: 20 de julio de 2015.

*Networks and actors capabilities on independent committees of water:  
the case of San Felipe Tlalmimilolpan, Toluca, México*

**ABSTRACT**

This work presents an analysis of the capabilities and gaps of skills related to the Comité de Agua de San Felipe Tlalmimilolpan 2006-2009 y 2009, community organization in charge of major water supply operations that includes distribution and control of the liquid in the same locality situated in Toluca, México. This local water committee is included in a public policy network that eventually respond to governance's purposes, by defining it as a diversity of configurations expressed in conflict spaces, instead of a normative concept. Within this perspective the use and management of actors' resources are studied. In this analysis resources are understood as the capabilities, and gaps of skills are complemented by the concept of closedness procured from the network's literature, and the use of analytical proposal "matrix of territorial capabilities" to situate and differentiate the types of capabilities: cognitive, instrumental and socio-relational. However, through the use of interviews with committee members and water government officials, the presence and absence of capabilities needed for management organization were identified, which resulted in the ceased of board members after an auditing process, by means a waste of time, resources and trust given by the local community. Additionally, it has been found, some particular characteristics within the network's culture, such as: isolation, mistrustful, and lack of respect for authority representatives. In consequence of these characteristics, management's environment for public water resource has become more difficult. Therefore, based on findings, our main conclusion is that despite of the absence of some capabilities, the committee has been capable to survive as an organization that brings out water supply to its community. Nevertheless, a fragility that might represent a serious risk to its stability as an organization has been found.

**KEYWORDS:** WATER COMMITTEE, NETWORKS, CAPABILITIES, CLOSEDNESS

# REDES Y CAPACIDADES DE ACTORES EN TORNO A COMITÉS INDEPENDIENTES DE AGUA POTABLE: EL CASO DE SAN FELIPE TLALMIMILPAN, TOLUCA, MÉXICO

CECILIA CADENA-INOSTROZA\*  
LUZ HELENA SALGADO LOCELA\*\*

## INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas a partir del enfoque de redes ha avanzado en los últimos 20 años (Rhodes 1997, 2007), y ha pasado de supuestos normativos que vinculaban la existencia de redes con una forma de gobernanza “a seguir”, a otros en los que se les concibe como espacios de conflicto y poder fragmentado que intervienen en los procesos de política pública, pero que no necesariamente contribuyen a la gobernanza (Guarneros, 2009, 2010).

Si bien una de las características de la gobernanza es justamente la participación de actores no gubernamentales en su desempeño, también lo es que al interior de la sociedad, en este caso de la mexicana, se han constituido grupos que participan en la implementación de políticas y que ayudan a resolver problemas públicos, pero que no reconocen en el actor gubernamental un socio con el cual puedan cooperar.

El problema es de suma complejidad cuando se refiere a políticas que tienen que ver con los servicios públicos básicos tales como la recolección de basura, el alumbrado o el agua. Porque por una parte se reconoce que la ineficiencia gubernamental para la solución de estos servicios provoca que los ciudadanos se organicen de forma autónoma y resuelvan la falta del servicio movilizando recursos que les son posibles. Pero por otra parte, la actuación autónoma o casi autónoma de grupos

\* El Colegio Mexiquense. Correo electrónico: ccadena@cmq.edu.mx

\*\* El Colegio Mexiquense. Correo electrónico: slocela@gmail.com

de ciudadanos para resolver la falta de bienes o servicios públicos puede provocar problemas de exclusión y captura de la política y por tanto del bien público.

La problemática difiere de acuerdo al sector de la política pública, porque se trata de visiones y contextos muy diversos (Rhodes, 2007), por ejemplo, no es igual que vecinos se organicen para vigilar su colonia a otras organizaciones que se encargan de distribuir el agua potable. Es por ello que en el análisis de redes, antes de establecer si estas formas de participación contribuyen a la configuración de estructuras democráticas, es necesario identificar lo que sucede al interior, sus relaciones con los diversos actores, los recursos que utilizan, las estrategias de negociación y la influencia del contexto.

Este artículo realiza un análisis de los recursos con los que cuenta una organización comunitaria independiente para mantener el control y distribución del agua potable en una localidad del municipio de Toluca. Se trata del Comité independiente de agua potable de San Felipe Tlalmimilolpan. Para comprender la forma en que se movilizan los recursos en esta red se agregó a los enfoques tradicionales en el análisis de redes<sup>1</sup> el de las capacidades entendidas como la adquisición de habilidades, porque se considera que el uso de los recursos tiene que ver con las capacidades reales y potenciales que poseen o desarrollan los actores que participan en la red. El estudio de las capacidades está vinculado al de las no capacidades que completa el análisis de las estrategias que adoptan los actores para movilizar sus recursos.

El enfoque de capacidades se basa en los planteamientos filosóficos de Amartya Sen<sup>2</sup> que significaron un “parteaguas” en las teorías económicas al obligar a repensar temas como la pobreza, desigualdad y desarrollo humano.<sup>3</sup>

Las capacidades se examinarán a partir de una matriz conceptual denominada “matriz de capacidades territoriales”. Esta herramienta analítica se encuentra en

<sup>1</sup> En los enfoques tradicionales los recursos son: los financieros, legales, de legitimidad, humanos, de información, político y normativo, Schaap y Van Twist, 1997, Bressers, 1998 y Klijn, 1997.

<sup>2</sup> La importancia de retomar el enfoque de Sen es que plantea puntos medulares como la calidad de vida entendida como un fin y la agencia del individuo vista como un medio para el desarrollo económico. Actualmente el enfoque de capacidades sigue evolucionando mediante el trabajo de numerosos especialistas quienes han brindado diversos enfoques operativos que permiten acercarse a lo que antes no era posible medir ni evaluar.

<sup>3</sup> David Clark (2008) en su estudio sobre los orígenes, desarrollo, crítica y avances de la perspectiva de capacidades comenta que las raíces de este enfoque pueden rastrearse desde Aristóteles, la economía política clásica y Marx, pasando por la Teoría de Justicia de Rawls que menciona el “autorrespeto” y acceso a bienes primarios y una conexión poco revisada de Isaiah Berlin que le brindan elementos positivistas sobre la noción de libertad. Por su parte Sen contrasta su enfoque contra rivales cercanos como la prioridad de libertad, derechos humanos y capital humano y muestra que cada uno tiene cosas importantes que ofrecer, pero su enfoque las integra a todas.

etapa de examinación en diversos casos de estudio, como el presente, para conocer y determinar su potencial interpretativo. Mediante este instrumento se plantea: identificar de manera puntual las capacidades del Comité de San Felipe, mismas que le permiten mantenerse como organización y distribuir un servicio público excluyendo al municipio como actor gubernamental legalmente facultado para esta función. Las no capacidades serán examinadas a partir del marco teórico de la cerrazón, concepto utilizado desde la teoría de redes apropiado para brindar respuestas y explicar las causas de la falta de capacidades.

El texto está organizado en cinco secciones; la primera es un acercamiento teórico al enfoque de redes de política pública y al tema de las capacidades y no capacidades; la segunda está dedicada al instrumento analítico; la tercera es una breve descripción del caso de estudio y su contexto en el municipio; la cuarta es el análisis de las capacidades y no capacidades del Comité y algunos actores de la red; la quinta ofrece las conclusiones preliminares.

## REDES Y CAPACIDADES

### *Gobernanza y redes*

El análisis de la gobernanza como una nueva forma de relación, o mejor como el reconocimiento de la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, empieza a analizarse a partir de la década de 1990. Los cambios sociopolíticos y económicos que caracterizaban a este periodo pusieron en relieve la existencia de complejos contextos que revelaban la incertidumbre de las relaciones que surgían. Autores, desde diversas disciplinas (Kooiman, 1993; Kickert, Klijn y Koppenja, 1997; Rhodes, 1997, 2007; Schaap y Van Twist, 1997; Mayntz, 1993), analizaban esta complejidad que no correspondía más a las tradicionales relaciones entre sociedades y mercados (caracterizadas por el precio y la competencia) o sociedades y jerarquías (caracterizada por la autoridad y las reglas) (Rhodes, 2007).

El resultado de tales análisis ha dado paso a un nuevo paradigma que intenta estudiar ya no las relaciones de autoridad, sino las posibilidades de coordinación de procesos entre actores que están inmersos en estructuras y organizaciones fragmentadas y que presentan múltiples niveles de acción. El rasgo que caracteriza a estos análisis es que el Estado no es más el actor primordial en el proceso social, económico y político, y que el sector privado y la sociedad civil tienen una mayor relevancia en la toma de decisiones estratégicas y operativas.

La materialización de estos procesos se denominó redes de política pública (caracterizada por la confianza y la diplomacia) que en su mayor parte estuvieron representadas por consejos ciudadanos, patronatos y prácticas como el presupuesto participativo. Estas redes se identifican por mantener relaciones horizontales, actores que interactúan a través de negociaciones informales bajo un marco regulativo, normativo, pero también imaginario. Reglas de juego que se establecen al interior de cada red de política. También se caracterizan por mantener acciones de autogestión que, hasta ciertos límites, tienen como objetivo la producción de un bien común y mantienen relaciones de interdependencia basada en el intercambio de recursos. Para el funcionamiento de la red es necesario que existan lazos de confianza y reciprocidad (Rhodes, 1997, Sørensen y Torfing, 2007). En suma, según Rhodes (1997), las redes de política pública son un conjunto de actores (individuales o colectivos) interrelacionados debido a la dependencia de recursos.

En el ámbito local, las redes aparecen como un vínculo entre los ciudadanos y los gobiernos municipales o locales, pero están igualmente inmersas en una multiescala que las vincula con niveles y actores regionales, nacionales e internacionales.

### *Redes como espacio de conflicto*

En los primeros análisis en los que se usó como marco el paradigma de redes de política pública se trataba de identificar aspectos que ofrecieran particularidades de este tipo de interacciones entre actores. De este modo, la atención estaba más centrada en sus características de interdependencia, tipo de recursos, relaciones horizontales, tipos de redes, autorregulación, entre otros. Pero desde hace por lo menos diez años se intenta enfocar el análisis en los valores democráticos, la inclusión, la transparencia, el poder y el conflicto de intereses al interior de las redes (Sørensen y Torfing, 2007).

Con la evidencia recopilada en lo que podría denominarse la primera era de análisis, se ha cuestionado el desempeño y resultado de las redes pues se ha encontrado que éstas: no son horizontales; que existen a su interior más conflictos que consensos; que la responsabilidad, al estar dispersa, no se sabe a quién ni quién rinde cuentas; que esto es provocado por la informalidad, característica de la red que tiene como contraparte la dificultad de transparentar los procesos internos y de rendir cuentas; que la lealtad y la confianza son características que hacen funcionar mejor a las redes, pero que no son rasgos que se obtienen de forma inmediata entre los actores (Sørensen y Torfing, 2007).

Una conclusión es que en la formación y desarrollo de las redes, el actor gubernamental sigue jugando un papel primordial y que las estructuras jerárquicas ayudan a establecer y desarrollarlas, pero que es necesario un metafacilitador que introduzca y establezca reglas de funcionamiento al interior de ellas y éste puede ser el gobierno (Schaap y Van Twist, 1997; Kooiman, 1993, Sørensen y Torfing, 2007).

Es necesario recordar que el paradigma de las redes de política pública se establece y se va desarrollando con propósitos analíticos, pero en la realidad las formas tradicionales de relación entre el Estado y la sociedad: jerarquía y mercado, coexisten con las redes. Es por ello que las posibilidades de estudio se amplían, más aún cuando, como en el caso de México, las transformaciones en los modos de producción y prestación de servicios han revelado las nuevas relaciones del Estado con la sociedad.

La gestión de las redes es muy compleja y mantiene potenciales conflictos derivados de los intereses de los actores y la movilización de los recursos. Los conflictos reales y potenciales provocan que las redes se cierren a la interacción con algunos actores que podrían ser claves para su funcionamiento<sup>4</sup> (Rhodes, 1980; Jordan, 1990; De Bruijn y Ten Heuvelhof, 1991, cit. en Schaap y Van Twist, 1997).

Analizar los casos empíricos permite acercarse más a la comprensión de las redes e identificar si éstas ayudan en la obtención de mejores resultados de política pública y de gobernanza, así como a conocer las estrategias y capacidades de los diversos actores puestas en juego para lidiar con los conflictos que supone esta forma de interacción.

### *Las capacidades*

El marco teórico de capacidades surge y evoluciona principalmente de las reflexiones de autores como Amartya Sen y Nussbaum. El primero concibe el desarrollo como un proceso de expansión de la libertad del hombre; la libertad para el autor se manifiesta en la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran (Sen, 2000, pp. 55-56). La propuesta de Sen plantea la vida humana como una serie de “seres y haceres”, es decir la capacidad de ser y de hacer

<sup>4</sup> Hay quienes centran el análisis en el equilibrio entre el poder y los recursos, o en cómo surgen los intereses, sin embargo estos problemas podrían solucionarse con acciones administrativas según Schaap y Van Twist (1997). Para estos autores, el análisis debería centrarse en la dinámica de la dirección con el resto de la red que está determinada por tres factores: poder de veto, marcos de referencia y cultura de la red. Estos factores propician la cerrazón que se observa cuando algunos actores son excluidos (Schaap y Van Twist, 1997).

de una persona en su vida. Asimismo, introduce la idea de “funcionamientos” que remite a lo que un individuo hace o es, es decir su estado, mientras que el concepto de capacidad lo asocia a la habilidad para alcanzar un funcionamiento (llegar a ser o hacer) (Clark, 2008).

Puesto que es un planteamiento filosófico aún en debate, su interpretación se basa en el punto de vista que cada autor adopte. Nuestro acercamiento es a partir de una lectura de habilidades, agencia o empoderamiento. Esto es, la capacidad entendida como una habilidad o talento, poder latente interno, medio de transformación, poder de ser o hacer. Asimismo, se parte del supuesto que las capacidades no son innatas sino se aprenden, ya sea mediante un proceso de aprendizaje formal o informal lo que le permite al individuo actuar, transformar su medio y cumplir sus objetivos.

No está de más distinguir entre los términos de capacidades y competencias cuyas sutiles diferencias enmarcan distintos temas de estudio. Las competencias se circunscriben al ámbito educativo-laboral, tratan lo adecuado o bien calificado, demuestran una habilidad, y tienen énfasis disciplinar; las capacidades por su parte conllevan condiciones cognitivas, afectivas y psicomotrices, tratan habilidades potenciales y reales, no tienen idoneidad, son de naturaleza transversal, interdisciplinar y se ejercitan en situaciones variadas (SEP, 2010; Roegiers, 2000; MEC, 2014).

En este estudio las capacidades se definen como tipos de inteligencia real y potencial que se presentan en grados y formas distintos, de naturaleza ejecutora y transversal (Suárez, Dusú y Sánchez, 2007). Se manifiestan tanto en personas como en sistemas y territorios, y la transformación de estas capacidades permite alcanzar los objetivos del desarrollo.

Sobre los territorios, éstos no se comprenden como meras delimitaciones geográficas, espacios vacíos o receptáculos, sino como “espacios vividos”, conformados por una interacción social.<sup>5</sup> En términos de Montañez y Delgado (1998), el territorio se construye a partir de la actividad espacial de agentes que actúan en diversas escalas. La especificidad de sus recursos (naturales, humanos y organizativos), sus características (económicas, técnicas, sociales y culturales) y la configuración de poder que presentan les brindan ventajas y desequilibrios que se transforman con el tiempo. En este sentido, los territorios se consideran actores dinámicos del desarrollo, con capacidades y falta de capacidades localizadas en un lugar determinado.

<sup>5</sup> Entre algunas de las características del territorio se encuentran (Montañez y Delgado, 1998): 1) el territorio es una construcción social; 2) las relaciones sociales que ocurren en el territorio se expresan como territorialidad; 3) es un espacio de poder, de gestión y dominio del Estado, individuos, grupos, organizaciones y empresas; 4) no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado.

### *Las no capacidades*

Los sujetos, grupos y redes también presentan falta de capacidades, el presente estudio adopta la cerrazón para explicar esta situación. Autores como Schaap y Van Twist (1997) emplean la cerrazón como instrumento analítico para estudiar la gestión de las redes. La cerrazón, de acuerdo a los autores, puede darse dentro y hacia fuera de las redes; dentro de las redes encuentran hasta ocho formas como resultado de la combinación de dos dimensiones (social y cognitiva), dos niveles (actores y redes) y dos tipos de cerrazón (consciente e inconsciente).

En la dimensión social la cerrazón ocurre cuando algunos actores son excluidos de la interacción de manera consciente o inconsciente mediante mecanismos formales e informales.<sup>6</sup> La dimensión cognitiva tiene que ver con la adopción de una posición sobre “la realidad” basada en marcos de referencia que la propia persona selecciona. La cerrazón cognitiva puede ser: 1) inhabilidad para percibir debido a una interpretación selectiva basada en un marco de referencia, o 2) indisposición para percibir, que es cuando los actores declaran un enfoque o línea fuera de lugar. En este sentido, la inhabilidad es de manera inconsciente y la indisposición es consciente.

Bajo estas clasificaciones los autores identifican tres causas de las formas de cerrazón: 1) poder de veto de los actores; 2) marcos de referencia, y 3) cultura de la red. Para los autores las tres causas se encuentran cohesionadas, y es la cultura de la red la más integral.<sup>7</sup>

El poder de veto, que significa la obstrucción manifiesta, presenta tres formas de cerrazón: a) exclusión social consciente del actor: utiliza su poder para suprimir algunos actores; b) cerrazón cognitiva consciente del actor: elimina ciertos puntos de vista para hacer definiciones y diseñar procesos de solución de problemas, y c) exclusión social consciente de la red, en la que como grupo se cierran a actores fuera de la red.

La segunda causa de cerrazón es el marco de referencia y tiene tres formas de cerrazón: a) cerrazón cognitiva inconsciente del actor: inhabilidad de percibir, los actores en la red no son capaces de cuestionar el marco de referencia al que le dan significado; b) cerrazón cognitiva consciente del actor: indisposición para

<sup>6</sup> Las fraternidades, por ejemplo, manejan requisitos de ingreso que conllevan a formas de exclusión. Esta exclusión se hace de manera consciente cuando existen mecanismos y procesos selectivos, y de forma inconsciente cuando la práctica común conduce a limitar el ingreso.

<sup>7</sup> El poder de veto no es un acto objetivo independiente de las percepciones de los actores, se basa en marcos de referencia y éstos a su vez influyen la cultura de la red y viceversa (Schaap y Van Twist, 1997: 75-76).

percibir, en ocasiones los actores por razones estratégicas no observan la política desde otra perspectiva, y c) cerrazón social inconsciente del actor: los actores excluyen de la interacción a otros debido a sus marcos de referencia y simplemente fueron omitidos.

La cultura de la red es la tercera causa de la cerrazón pero en esta ocasión de toda la red en su conjunto y presenta las siguientes formas: a) cerrazón cognitiva inconsciente de la red: cada discurso tiene sus propios símbolos y reglas para el uso correcto del lenguaje, la comunicación dentro de la red sólo se logra si uno habla este lenguaje; b) cerrazón cognitiva consciente de la red: en la red puede existir reflexión sobre las propias prácticas discursivas, lo que disipa la cerrazón, si esto no sucede es que existe una cerrazón cognitiva consciente de la red; c) cerrazón social inconsciente de la red: las prácticas, procedimientos y protocolos están tan profundamente arraigados en la red que algunos actores son excluidos de la comunicación; d) cerrazón social consciente de la red: durante la comunicación se declara que ciertos actores no deben participar, y la cultura de la red no se modifica para que los excluidos permanezcan fuera de la interacción.

Ahora bien, hablar de capacidades y no capacidades no tiene sentido en la práctica si no se cuenta con criterios de valoración establecidos. Los Comités de Agua, vistos como redes de política pública, ¿qué marco de gestión deben seguir? Es decir, ¿cómo debería ser su funcionamiento? ¿qué paradigma o filosofía debe orientar sus funciones o servicios?

En el caso de las organizaciones gubernamentales el paradigma que se persigue es el de la Nueva Gestión Pública o Reforma Gerencial que si bien como marco de estudio se encuentra en desplazamiento (Aguilar, 2010), nos sirve para analizar aspectos como la búsqueda de mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos; una administración transparente, ágil y flexible; profesionalización de los administradores; así como una gerencia enfocada al control de los resultados y no sólo procedimientos (Araya y Cerpa, 2009; García 2007). Situados en un espacio público no estatal, los Comités de Agua no están constituidos por actores gubernamentales, pero su objetivo es la administración de un bien público. Por ello, este trabajo considera que la orientación, en este caso de los Comités de Agua, debe ser similar a la de una organización gubernamental para tener elementos con los que se pueda conocer, identificar y evaluar el desempeño, funcionamiento, y capacidades de las personas que los administran.

Una vez establecidos los criterios a seguir se pueden identificar las capacidades y falta de capacidades para el logro de metas y objetivos específicos.

## INSTRUMENTO ANALÍTICO

La “matriz de capacidades territoriales” fue concebida de forma colectiva como instrumento dirigido a la armonización de estudios multidisciplinarios. Su importancia radica en su utilidad para sistematizar información sobre habilidades y recursos intangibles y de esta forma realizar estudios comparativos sobre la organización y funcionamiento de las redes tanto a su interior como al exterior.

El aspecto territorial en la matriz se observa en la construcción y cruce de sus categorías, primero se determina el tipo y el grado de capacidad producida y después se analiza como activo latente de un territorio. Los resultados se estudian en un plano individual, colectivo y sistémico integrando condiciones del entorno (políticas, económicas, sociales y culturales) que derivan en una gestión y configuración del poder determinadas.

Así, la matriz expresa las capacidades por un lado en distintos niveles de saberes o conocimientos y por el otro en dimensiones generales en su ejercicio. Como formas de inteligencia las capacidades se clasifican en: 1) cognoscitivas (saber): intrínsecas al pensamiento e implican ejercicios de memoria, lógica, reflexión, juicio y creatividad; 2) instrumentales (saber hacer): se relacionan con destrezas y talentos basados en la práctica, uso de materiales, herramientas, métodos, técnicas y tecnologías, y 3) socio relacionales (saber ser): también conocidas como interpersonales y de comportamiento, son conductas aprendidas, socialmente aceptadas que facilitan la interacción con los demás y la obtención de metas.

Como dimensiones o espacios de ejercicio las capacidades se observan en el plano: 1) individual: formada por un solo actor o sujeto examinado a partir de un rol o actividad específica (llámese estudiante, empresario, desempleado, tesoro, policía, etc.); 2) colectivo: es un grupo de personas unidas por una finalidad con objetivos y referentes comunes (alumnos de primaria, productores de café, asociación de ganaderos, Club Rotarios de Tijuana, etc.), y 3) como sistema: se integra por una red o conjunto de sujetos u organizaciones que conforman a su vez unidades de mayor magnitud como un sector, una industria, o un territorio (sistema educativo estatal, sistema productor de café, Delegación Coyoacán, Club Rotarios de México, etc.).

Cada persona, grupo o sistema desarrolla en forma y grados distintos sus capacidades. Las capacidades cognitivas por ejemplo, pueden ordenarse en seis habilidades en orden ascendente: recordar, entender, aplicar, analizar, evaluar, y crear que es

el grado máximo que implica un ejercicio de creatividad.<sup>8</sup> Las habilidades instrumentales son más tangibles, se observan en la práctica y son más fáciles de medir o certificar por lo que algunos autores las denominan como duras (aplicar, implementar, desempeñar, manejar, usar, ejecutar), mientras que las socio-relacionales las señalan como blandas y son: colaboración, comunicación efectiva, resolución de problemas, adaptabilidad, liderazgo, perseverancia, iniciativa, flexibilidad, autoconfianza, responsabilidad, persuasión, empatía, hablar en público, escuchar, expresar y defender los derechos, negociar, asertividad, dirección, etcétera.

Las capacidades, entendidas como formas de inteligencia de los actores en sus distintas dimensiones, son talentos reales y potenciales que evolucionan, se transforman, y se nutren de diversas situaciones y contextos. Desde este argumento, las capacidades territoriales se definen como una “acumulación localizada de talentos”, la que le otorga un carácter particular a cada territorio, y una ventaja o desventaja en una economía competitiva. Otros marcos teóricos que comparten nociones similares son el de territorios inteligentes o regiones que aprenden.<sup>9</sup>

En resumen, la matriz de capacidades organiza y analiza el inventario de capacidades con el que cuentan los actores y muestra su escalamiento desde un plano individual, colectivo y como sistema, reflejando las potencialidades de los grupos o territorios en el manejo de alguna situación particular.

En este trabajo se muestra la forma en la que una organización identificada como una red de política pública gestiona sus recursos a partir de la práctica de diversas capacidades para enfrentar intereses en conflicto, mantenerse como grupo y resolver el problema de distribución y control del servicio público del agua, excluyendo de la interacción al actor gubernamental municipal en el que legalmente está depositada la facultad de administración de este servicio.

<sup>8</sup> La escala de Benjamin Bloom (revisada por Lorin Anderson) establece las siguientes jerarquías en el área del conocimiento: 1) Recordar: reconocer, listar, describir, identificar, recuperar, denominar, localizar, encontrar. 2) Entender: interpretar, resumir, inferir, parafrasear, clasificar, comparar, explicar, ejemplificar. 3) Aplicar: implementar, desempeñar, usar, ejecutar. 4) Analizar: comparar, organizar, deconstruir, atribuir, delinear, encontrar, estructurar, integrar. 5) Evaluar: revisar, formular hipótesis, criticar, experimentar, juzgar, probar, detectar, monitorear. 6) Crear: diseñar, construir, planear, producir, idear, trazar, elaborar (Churches, 2009).

<sup>9</sup> Para mayor información sobre territorios inteligentes o regiones que aprenden véase Esteban, Rodríguez y Altuzarra, 2006.

## EL CASO DEL COMITÉ INDEPENDIENTE COMO RED DE POLÍTICA

### *Contexto de San Felipe Tlalmimilolpan y Comités de Agua*

Los Comités Independientes de agua potable o juntas de agua potable, como indistintamente se denominan, han existido en las comunidades de México a lo largo de la historia. Las diversas legislaciones en torno a la centralización o descentralización del agua han propiciado que el reconocimiento de los Comités se haga en algunos periodos y en otros no.<sup>10</sup> En la legislación mexicana, desde la Constitución hasta las Leyes Orgánicas Municipales, pasando por la Ley de Aguas Nacionales, no se reconoce la existencia de los Comités Independientes (Cadena *et al.*, 2012; Sandoval Moreno, 2011, Pimentel Equihua *et al.*, 2012). No obstante, estas organizaciones existen y distribuyen el recurso.

Para regularizar esta condición, desde la década de 1990 se han realizado intentos por parte de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), para que los ayuntamientos reconozcan a estos Comités y trabajen conjuntamente con ellos, pero los resultados no han sido satisfactorios. Todo ello a pesar de que en algunos estudios (Sandoval Moreno, 2011, y Pimentel Equihua *et al.*, 2012) se ha demostrado que los Comités han logrado movilizar un conjunto de recursos que han permitido no sólo la distribución eficiente y sustentable del líquido, sino procesos de cohesión comunitaria.

En el caso del municipio de Toluca, la administración 2009-2012 sostenía que los Comités Independientes sólo explotaban el recurso sin administrarlo, pero que municipalizarlo costaría mucho al ayuntamiento en virtud de que se tendría que renovar toda la red de agua (Cadena *et al.*, 2012, p. 234). Es decir, su existencia es reconocida como un acto ilegal, pero municipalizar el servicio conlleva dificultades que el ayuntamiento no está listo para asumir.

En el municipio de Toluca el agua potable se distribuye a través de dos sistemas: el municipal (por medio del organismo público de agua) y el independiente (por medio de Comités). En ese período existían 29 Comités Independientes que aglutinaban una población de 204,799 (frente a casi 600,000 atendidos por el sistema municipal). De la población que aglutinaban, los Comités tenían una cobertura de 85.26 por ciento (PDM, 2013-2015, p. 153).

San Felipe Tlalmimilolpan es una delegación o localidad ubicada a escasos kilómetros al sur de la cabecera del municipio de Toluca. De acuerdo con INEGI 2000 y 2010 en 2000 contaba con 7,232 habitantes y para 2010 fueron 9, 512.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Para más detalles acerca de la existencia histórica de los Comités, véase Aboites, 2009.

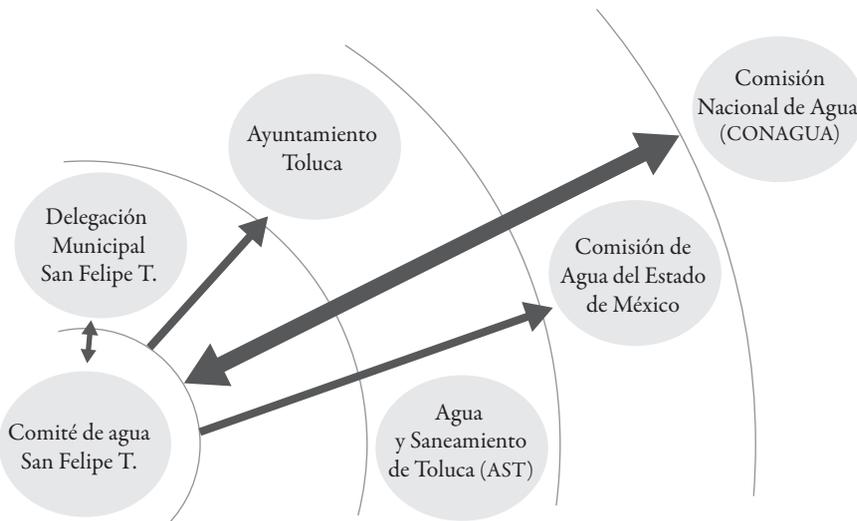
<sup>11</sup> La localidad se ubica en la zona de acuíferos, y su estructura es de tipo rural (PMDU, 2013-2015: 29, 128). Del total de la población ocupada en 2010 (2,748) en la localidad (INEGI, 2010), la mayoría está dedicada al sector terciario.

En San Felipe, al igual que otras localidades de Toluca, el Comité de agua potable no colabora con el ayuntamiento, se dedica a la distribución de agua potable y al drenaje (por el que no se cobra) sin que se ocupe de la disposición final de aguas residuales y su tratamiento. Es por ello que, por ejemplo, las cuotas por consumo de agua son la mitad o menos de lo que se cobra en localidades en las que el servicio lo presta el organismo operador del ayuntamiento. Las cuotas por el servicio de agua, en esta localidad como en casi todas las que tienen Comités Independientes, se deciden anualmente en una asamblea.

Las relaciones externas del Comité de Agua de San Felipe con otros elementos de la red se ilustran en la figura 1. Los anillos muestran la distancia de las instituciones relacionadas al manejo del agua en ámbitos o escalas territoriales (delegación, ayuntamiento, estado y país) con las que el Comité de Agua de San Felipe tiene contacto. El grosor de las líneas indica la intensidad de la relación (de muy cercana a inexistente) y las flechas señalan si la relación es unilateral o de ambas partes.

En la figura 1 se observa que la relación más estrecha del Comité de Agua de San Felipe es con una institución federal, en este caso la CONAGUA y es de manera bilateral pues fue quien les otorgó la concesión del pozo, le hacen el pago de su cuota y reciben capacitaciones y asesoría; le sigue en orden de importancia su

FIGURA 1. ESQUEMA DE RELACIONES DEL COMITÉ DE SAN FELIPE CON INSTITUCIONES VINCULADAS AL MANEJO DEL AGUA



Elaboración propia con base en Cadena *et al.* (2012).

relación unilateral con el Ayuntamiento de Toluca con quien acuden para solicitar apoyo de equipo y materiales. La Comisión de Agua del Estado de México los apoya ocasionalmente en caso de algún programa público de infraestructura, y con la Delegación Municipal de San Felipe la relación es bilateral pues los auxilian en el cobro a morosos, mientras que la relación con Agua y Saneamiento de Toluca es inexistente.<sup>12</sup>

### *Comité de Agua de San Felipe Tlalmimilolpan*

El Comité de Agua de San Felipe que aquí se analiza se conformó el 20 de diciembre de 1998 por 16 socios, se renovaba más o menos cada tres años, pero con las mismas personas: se “rotaban” en los cargos;<sup>13</sup> posteriormente se constituyó como Asociación Civil para registrarse ante la CONAGUA, cuenta con Acta Constitutiva y reglamento. Cuando el Comité se fundó pagaban por el servicio 60 usuarios y para 2009 tenían 2,500 socios aunque sólo la tercera parte pagaba por el recurso (poco más de 800 socios).

En 2009 la Mesa Directiva estaba conformada por tres mujeres en los puestos de presidente, secretario y tesorero (de manera temporal) y contrataban como trabajadores externos a dos fontaneros; estas cinco personas recibían un sueldo semanal.<sup>14</sup> De acuerdo con las entrevistadas, el reglamento del Comité establece: 1) que las personas que trabajen en el Comité deben hacerlo de tiempo completo; 2) no haber fungido como delegado, autoridad religiosa o haber tenido algún puesto público, y 3) que los primeros tres meses de trabajo las personas de recién ingreso no deben cobrar.

Durante la administración 2006-2009, que también estaba conformada por tres mujeres, se firmó un convenio con un fraccionamiento habitacional que pagó un millón de pesos para el uso de agua y con ese dinero decidieron perforar un segundo pozo que tardó diez años en construirse y un depósito de agua de 300,000

<sup>12</sup> Puesto que el propósito del artículo es identificar las capacidades y cómo se utilizan, no se profundizó en el tipo de relaciones con otros actores de la red. Si se señalan es porque esas relaciones pueden condicionar la utilización de algunas capacidades. Para profundizar en el tipo de relaciones véase Cadena *et al.*, 2012.

<sup>13</sup> El trabajo empírico que aquí se presenta corresponde con entrevistas que se hicieron a la vocal del Comité de San Felipe 2006-2009 y a la presidenta del Comité 2009, así como al subgerente de Ingeniería (Subdirección de Asistencia Técnica Operativa, CONAGUA, Dirección Local Toluca) y al subdirector de Planeación, Agua y Saneamiento de Toluca.

<sup>14</sup> Los entrevistados comentaron que cuando comenzó el Comité no se hacían pagos de nómina; después se empezaron a recibir gratificaciones de 300 pesos a la semana y en 2009 pagaban sueldos de 1,250 pesos a la semana (los fontaneros ganaban más).

litros. También ingresaron a un programa de regulación para el pago de impuestos de uno de los pozos, con derecho a explotar alrededor de 264,000 litros anuales.

Dos son los principales conflictos que enfrentó esta Mesa Directiva. El primero se relaciona con la falta de pagos de los socios, lo que ocasionó un déficit de cuatro millones de pesos. Entre las experiencias de “cobro” que comentaron se encuentran: 1) la cancelación de 320 tomas de agua, acto por el cual “las mandaron a golpear”; 2) demandas por allanamiento de morada ante el Tribunal de lo Contencioso, aunque señalan haber comprobado que no entraron a las casas, y 3) la obligación de colocar llaves reductoras de líquido para no cortar el servicio.

El segundo conflicto se debió a que los deudores promovieron un proceso de auditoría del periodo 2004 al 2009 mismo que duró tres meses. Comentaron que los mismos deudores son los que propician los conflictos, se pelean por los puestos; hasta el momento de las entrevistas no se conocían los resultados de la auditoría.

## IDENTIFICACIÓN DE CAPACIDADES Y FALTA DE CAPACIDADES

A continuación se muestran y analizan las capacidades y falta de capacidades del Comité de Agua de San Felipe Tlalmimilolpan según la dimensión y el nivel que se expuso en los apartados 1 y 2.

### *Capacidades y falta de capacidades cognitivas*

Las capacidades del Comité de San Felipe identificadas en la dimensión cognitiva a nivel individual y colectivo son numerosas y se enlistan en el cuadro 1. Entre éstas destacan la capacidad para recordar modificaciones a los estatutos, identificación de morosos, la habilidad de entender e interpretar estatutos y reglamentos; de aplicar procedimientos de entrega formales, de analizar firma de convenios, llevar a cabo procesos de auditoría, rotación de puestos y crear reglamentos.

En cuanto a la falta de capacidades cognitivas, se identificó a nivel individual la necesidad de aplicar o instrumentar los reglamentos; esto es, que a pesar de que existen los reglamentos los miembros no “saben” cómo hacerlos válidos. En el nivel colectivo la falta de capacidades cognitivas se enlistan en el cuadro 2 en el que destaca la necesidad de entender el origen, propósito y la razón para llevar a cabo una gestión eficiente como organización; la falta de análisis y rendición de cuentas de los estados financieros, y la creación de métodos de cobranza y manuales de procedimientos.

CUADRO 1. CAPACIDADES COGNITIVAS INDIVIDUALES Y COLECTIVAS.  
COMITÉ DE AGUA DE SAN FELIPE TLALMIMILPAN 2006-2009 Y 2009

Habilidad cognitiva	Nivel individual		Nivel colectivo	
	Actividades relacionadas	Mesa directiva	Actividades relacionadas	Mesa directiva
1) Recordar	Fecha de conformación del comité, número de socios iniciales, modificaciones a los estatutos, registro de usuarios.	2006-2009	Identificación de morosos, protocolos de emergencia, rotación de funciones.	2006-2009
2) Entender	Explicar y sintetizar el funcionamiento de los gastos e ingresos del Comité (como pagos de nómina, cuotas de usuarios, adeudos e inversiones); capacitaciones recibidas.	2006-2009	Interpretar o explicar estatutos y reglamentos.	2006-2009
3) Aplicar	Procedimientos de entrega formal ante notario público.	2006-2009	Rotación de puestos	2006-2009
4) Analizar			Conformación legal del comité, firma de convenios, proceso de regulación de extracción de agua, estudio de perforación de segundo pozo y construcción de depósito de agua.	2006-2009
5) Evaluar			Procesos de auditoría.	2009
6) Crear			Reglamentos, Acta Constitutiva.	2006-2009

Elaboración propia con base en entrevistas.

CUADRO 2. FALTA DE CAPACIDADES COGNITIVAS A NIVEL COLECTIVO.  
COMITÉ DE AGUA DE SAN FELIPE TLALMIMILPAN 2006-2009

Falta de habilidad cognitiva	Nivel colectivo	
	Actividades relacionadas	Mesa directiva
1) Recordar	Memoria colectiva sobre reglamentos y sanciones	2006-2009
2) Entender	Origen, propósito y gestión eficiente como A.C.	2006-2009
3) Aplicar	Instrumentación de reglamentos, monitoreo de funciones	2006-2009
4) Analizar	Delinear funciones, estados financieros	2006-2009
5) Evaluar	Rendición de cuentas, manejo de drenaje, evaluación de desempeño	2006-2009
6) Crear	Manuales de procedimientos, perfiles de puestos, métodos de cobranza, informes periódicos	2006-2009

Elaboración propia con base en entrevistas.

El análisis de capacidades cognitivas arroja varios elementos que implican fortalezas dentro del Comité como la memoria y conocimiento de procedimientos rutinarios que les permite hacer rotación de funciones entre los miembros de la mesa directiva aún sin contar con manuales de procedimientos que los dirijan. Recordar datos concretos como: la fecha de conformación del Comité, el número de socios iniciales, modificaciones a los estatutos y registro de usuarios, importante para conocer la historia de la organización y entender su evolución. Las capacidades de crear reglamentos, acta constitutiva, redacción de convenios, dejan ver una capacidad mayor que consiste en conformar un organismo que pueda proveer un servicio de agua local. Sin embargo, las deficiencias o falta de capacidades cognitivas identificadas se dirigen a: su organización interna, la instrumentación de reglamentos, y la necesidad de legitimidad de la propia organización, ocasionada a partir de una falta de mecanismos de rendición de cuentas<sup>15</sup> lo que causa que los miembros duden de la administración de recursos y la capacidad de gestión de la Mesa Directiva.

### *Capacidades y falta de capacidades instrumentales*

En la dimensión instrumental a nivel individual y colectivo las capacidades del Comité de San Felipe se relacionan con el uso y manejo de herramientas tecnológicas como la computadora, métodos contables básicos como registro de pagos y cortes de caja, así como la implementación de un sistema de pago de nóminas (véase el cuadro 3).

Por otro lado, en la falta de capacidades instrumentales del Comité a nivel individual se identificó: la necesidad de ejecutar técnicas contables más avanzadas (balance general, estado de resultados, razones financieras) y a nivel colectivo: la implementación de reglamentos, penalizaciones e indemnizaciones.

El análisis de capacidades y falta de capacidades en la dimensión instrumental arroja que el uso de métodos contables que manejan es de nivel básico (registro de recibos, cortes de caja) y no se observa el uso de técnicas contables que permitan realizar análisis financieros. Por otra parte se nota la aplicación rutinaria de un sistema para el pago de nóminas, pero no se habla de un sistema dirigido a los

<sup>15</sup> Si bien los miembros de ambos Comités aducían que se realizaba una asamblea anual en la cual se presentaban los informes financieros, no se puede considerar una rendición de cuentas ya que es el único momento en que los usuarios escuchan un informe que se presenta de forma muy apresurada. El principal propósito de la reunión es fijar las nuevas cuotas que es en lo que centra la atención de los miembros de la asamblea.

CUADRO 3. CAPACIDADES INSTRUMENTALES INDIVIDUALES Y COLECTIVAS.  
COMITÉ DE AGUA DE SAN FELIPE TLAMIMILOLPAN 2006-2009

Habilidad instrumental	Nivel individual		Nivel colectivo	
	Actividades relacionadas	Mesa directiva	Actividades relacionadas	Mesa directiva
1) Uso de herramienta tecnológica	Manejo de computadora	2006-2009	Manejo de computadora	2006-2009
2) Uso de método para organización contable	Registro de recibos	2006-2009	Registro de recibos	2006-2009
3) Uso de método para organización contable	Elaboración de cortes de caja	2006-2009	Elaboración de cortes de caja	2006-2009
4) Implementación de sistemas	Pago de nóminas	2006-2009	Pago de nóminas	2006-2009

Elaboración propia con base en entrevistas.

cobros, sólo se menciona un procedimiento cuando la persona incurre en falta de pago. Lo anterior puede deberse a que no existe un sistema de cobro o que las personas entrevistadas lo desconocen.

### *Capacidades y falta de capacidades sociorrelacionales*

En cuanto a las capacidades sociorrelacionales se encontró iniciativa a nivel individual para llevar a cabo los cobros por parte de un miembro de la nueva Mesa Directiva, lo anterior es importante dada la existencia de problemáticas agudas señaladas por la anterior Mesa Directiva en este aspecto. En cuanto a capacidades colectivas sociorrelacionales detalladas en el cuadro 4 destacan: la iniciativa grupal para proyectos específicos, la relación con otros Comités, la perseverancia para el logro de objetivos de proyectos, y la resolución de problemas.

En cuanto a las no capacidades sociorrelacionales se encontraron ocho que se puntualizan en el cuadro 5 entre las que destacan: aislamiento, cultura hermética, desconfianza, falta de respeto, apatía y no colaboración, violencia, necesidad de estrategias de negociación y liderazgo.

El análisis de capacidades sociorrelacionales del Comité arroja por un lado una capacidad de relación con otros Comités, pero también existe una falta de capacidad para relacionarse con el gobierno. La relación con otros Comités fue coyuntural como resultado de una estrategia de “defensa” en contra del gobierno, pero no así para intercambiar experiencias, mejorar procedimientos, o hacer convenios,

CUADRO 4. CAPACIDADES SOCIO-RELACIONALES A NIVEL COLECTIVO.  
COMITÉ DE AGUA DE SAN FELIPE TLAMIMILOLPAN 2006-2009 Y 2009

Habilidades socio-relacional	Nivel colectivo	
	Actividades relacionadas	Mesa directiva
1) Iniciativa grupal	Perforación de un segundo pozo	2006-2009
	Proceso de auditoria, convocatoria de estudios hidráulicos, factibilidad de abrir un tercer pozo.	2009
2) Relación con otros comités	Se aliaron con otros comités para "defenderse"	2006-2009
3) Perseverancia	Tardaron 10 años en concluir la perforación del segundo pozo y el depósito de agua	2006-2009
4) Resolución de problemas	Actuación inmediata durante el colapso de un pozo, regulación de la extracción de agua para salir de la ilegalidad y firma de convenios para solventar deudas financieras	2006-2009

Elaboración propia con base en entrevistas.

CUADRO 5. FALTA DE CAPACIDADES SOCIO-RELACIONALES A NIVEL COLECTIVO.  
COMITÉ DE AGUA DE SAN FELIPE TLAMIMILOLPAN 2006-2009

Falta de habilidad socio-relacional	Nivel colectivo	
	Actividades relacionadas	Mesa directiva
1) Aislamiento	Falta de relación con los gobiernos y otros Comités a largo plazo	2006-2009
2) Cultura hermética	Indisposición a la apertura, a cambios de pensamiento	2006-2009
3) Desconfianza	Desconfianza interna: entre miembros de la mesa directiva y socios. Desconfianza externa: hacia actores como gobierno y proveedores.	2006-2009
4) No respeto	Falta de respeto interno: de los socios a los integrantes del Comité. Falta de respeto externo: de los socios a la Ley al no pagar las cuotas	2006-2009
5) Apatía y no colaboración	Falta de quorum a las asambleas del Comité y participación en actividades	2006-2009
6) Violencia	Verbal y física hacia miembros del comité	2006-2009
7) Estrategias de negociación y acuerdos	Internas: inexistencia de mecanismos para negociación de montos de multas y formas de pagos de adeudos	2006-2009
8) Liderazgo	La figura directiva no destaca como impulsor	2006-2009

Elaboración propia con base en entrevistas.

lo que indica que la relación fue fugaz y no se concentró en el mejoramiento de la organización, sino en el mantenimiento de un poder. También se observan capacidades como iniciativa y perseverancia que de acuerdo a las entrevistas tienen que ver con el inicio y seguimiento de proyectos específicos, mientras que la resolución de problemas es una capacidad que puede considerarse reactiva. Sin embargo, no se encontró ninguna capacidad sociorrelacional individual o colectiva dirigida a cultivar la relación con los asociados como podría ser: comunicación efectiva, flexibilidad, empatía, o asertividad. Lo anterior puede indicar conductas intransigentes y distantes en la administración de la Mesa Directiva, lo que no es recomendable en el funcionamiento de una organización de servicios en la que debe destacar el respeto y la atención al cliente.

En las no capacidades, abundan las relacionadas a la cultura como son: hermetismo, desconfianza, no respeto, apatía, no colaboración y violencia. También se presentan no capacidades que tienen que ver con puntos clave en la administración del Comité como son: estrategias de negociación y acuerdos, y liderazgo. Enseguida se analizan las relacionadas con la cultura.

Respecto de la falta de relaciones (aislamiento) y cultura hermética los integrantes expresan: “mientras menos relación tenga con ellos (el gobierno), el pueblo puede manejar sus pozos de manera más independiente”, “como pueblos somos muy herméticos y así han funcionado las cosas”. En este caso el aislamiento y hermetismo muestran una dimensión social y cognitiva, dos niveles (actores y redes) y se dan de manera consciente. La dimensión social sucede al eliminar de la interacción a algunos actores; la cognitiva cuando han tomado una postura con base en marcos de referencia, y es de forma consciente al existir una indisposición para percibir otros enfoques. Lo anterior sucede tanto a nivel de actor como en red. En estas líneas también están presentes las tres causas de la cerrazón: 1) poder del veto, 2) marcos de referencia, y 3) cultura de la red.<sup>16</sup> Así, la posición del Comité está declarada, se basa en un pensamiento común que se ha internalizado y difundido en el discurso de la red con el paso del tiempo (probablemente desde su origen) y se ha adoptado en un plano individual y colectivo. Desde la perspectiva del Comité, el gobierno busca expropiarles un bien colectivo. El hermetismo lo destacan como

<sup>16</sup> El poder de veto (exclusión consciente del actor y de la red) se exhibe cuando el actor y la red utilizan su poder para suprimir de la interacción social al gobierno de manera franca y abierta. El marco de referencia (cognitiva consciente del actor) se manifiesta al existir una indisposición para observar la política desde otra perspectiva. La cultura de la red (forma social consciente) se manifiesta como el hermetismo mencionado, comportamiento social consciente para mantenerse inaccesible, en este caso de una posible interacción con el gobierno.

parte de su cultura y sirve como justificación a la falta de relaciones con el gobierno; el aislamiento es su forma de trabajo “independiente” (probablemente por razones estratégicas para la conservación del poder).

Otra falta de capacidad observada es la desconfianza dentro y fuera de la red. La desconfianza dentro de la red se refleja en las quejas sobre el funcionamiento del Comité por parte de los asociados quienes exigieron auditorías. La falta de confianza creció hasta el punto en que la Mesa Directiva fue desintegrada, lo que significó una pérdida de recursos humanos y capacidades con las que se contaban por su experiencia. La desconfianza externa se manifiesta por ejemplo, cuando todos los integrantes de la Mesa Directiva acompañan a los plomeros contratados para asegurar que los recursos, materiales y tiempo que invierten son los necesarios.

En la desconfianza se asoma una dimensión social y cognitiva, dos niveles (actores y redes) y sucede de manera consciente (como en el hermetismo y aislamiento). Por la desconfianza se excluye a ciertos actores de la interacción social (como juntas), o se pone en duda el desempeño del personal. La desconfianza es un acto consciente, cada individuo y colectivo decide si confiar o no en otro sujeto y puede ser que por razones estratégicas o culturales no estén dispuestos a observar sus posición desde otra perspectiva. Así, entre las causas de la cerrazón por desconfianza se ubican: los marcos de referencia y la cultura de la red. Los marcos de referencia de los miembros se transmiten a través del discurso oral permeando la cultura de la red. La desconfianza de la red hacia el gobierno se basa en marcos de referencia expresados en forma oral sobre experiencias propias y ajenas de los miembros que ponen en alerta a la red sobre las consecuencias negativas de una posible relación. La posición del individuo y de la red está determinada por la cultura de la red.

El no respeto se asoma como otra falta de capacidad importante. Ya sea al interior (de los socios hacia los miembros de la Mesa Directiva) o al exterior (de los socios hacia la Ley) al incumplir con sus pagos, por ejemplo. La falta de respeto interna puede deberse a problemas de legitimización; la externa, a problemas de cultura de ilegalidad. El no respeto asoma una dimensión cognitiva, es consciente y tiene dos niveles: actores y red. Entre las causas se encuentran los marcos de referencia y la cultura de la red. Originada en marcos de referencia personales la falta de respeto a la Mesa Directiva se traduce en la falta de pago de las cuotas llegando a formar una cultura de ilegalidad en la red y una práctica común (en este caso la cultura del no pago).

La apatía y no colaboración aparecen como falta de quorum a las asambleas. La violencia se manifiesta verbal y físicamente hacia miembros de la Mesa Directiva.

Estas tres situaciones como formas de cerrazón se asocian a una dimensión cognitiva, dos niveles: individual y colectivo, y dos tipos: consciente e inconsciente. Entre sus causas se encuentran los marcos de referencia y la cultura de la red. Bajo este enfoque la apatía y no colaboración se entienden como conductas de indiferencia, los marcos de referencia individuales y colectivos le otorgan nula o poca importancia a su existencia y aunado a otras condiciones como la desconfianza en su manejo existe un desinterés por participar. La violencia se asoma en algunos miembros de la red (consciente e inconscientemente) y como conducta aprendida se sustenta en marcos de referencia de comportamiento social en distintos niveles (familiar, comunitario) los que han permeado su noción de “hacer justicia” y denotar quién tiene el poder en la red.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

En el caso del Comité Independiente de Agua Potable de San Felipe Tlalmimilolpan 2006-2009 y 2009, se observa que su funcionamiento no refleja un sistema de relaciones horizontales. La anterior mesa directiva no se caracterizó por tener capacidades vinculadas a la comunicación efectiva con sus asociados ni conductas asertivas, de manera que los desacuerdos e inconformidades no tuvieron mecanismos para expresarse y finalmente se convirtieron en conflictos de gran magnitud que ocasionaron el cambio de todos los integrantes de la Mesa Directiva. Los conflictos se resumen en: la falta de transparencia en el manejo de sus finanzas y el rezago de pagos de cuatro millones de pesos, ya que sólo paga el servicio una tercera parte de los socios.

La falta de una rendición de cuentas podría deberse a la inadecuada gestión de la Mesa Directiva ocasionada por su falta de capacidades en ciertos aspectos (como el uso sistemático de herramientas financieras y mecanismos para aplicar reglamentos y sanciones).

Si bien la gestión de los miembros de la Mesa Directiva caracterizada por la falta de capacidades pudo ser el motivo principal de la falta de rendición de cuentas, transparencia y rezago de pagos, existen otros factores vinculados a la cultura de los miembros y de la red que propician ambientes de conflicto. La desconfianza, falta de respeto, apatía, no colaboración y violencia son elementos que se identificaron a nivel individual y colectivo que producen un marco cultural que propicia el funcionamiento inadecuado del Comité.

Por otra parte, el contexto local en el que se desarrolla la operación de la red se caracteriza por una necesidad de legitimización del Comité y una cultura de ilegalidad predominante en la localidad. La falta de legitimización del Comité de Agua es resultado de una relación distante, conflictiva y oscura con los asociados que al desconocer el funcionamiento y el manejo de las cuentas se alejaron, incumplieron, violentaron y dejaron de comprender el origen y propósito de la organización como prestadora de un servicio público. Esto contribuyó aún más a la cerrazón de los miembros de la Mesa Directiva. El proceso de elección de una nueva Mesa Directiva se generó en un ambiente de desconfianza, sospecha de clientelismos y ambiciones personales de poder.

Además, existe la falta de reconocimiento del gobierno municipal hacia el Comité puesto que en dos administraciones no se han firmado acuerdos argumentando que la distribución del agua no tiene los estándares del servicio que presta el Ayuntamiento. Lo anterior lo interpretan los miembros del Comité como diferencias partidarias o que el Ayuntamiento quiere administrar el agua de la localidad, mientras que las autoridades aseguran que no otorgan el reconocimiento ya que no cumplen con las condiciones para brindar el servicio.

Se debe destacar que a pesar de que la anterior Mesa Directiva contaba con habilidades importantes<sup>17</sup> todas estas capacidades no fueron suficientes y la Mesa Directiva sucumbió ante la falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se manejan como parte de una evaluación interna por medio de procesos de auditoría contable, evaluación de desempeño y monitoreo de funciones. Lo anterior es punto de reflexión importante pues un inmenso número de recursos individuales y colectivos, relaciones, esfuerzo y tiempo fueron invertidos en la conformación y administración del Comité y con el paso del tiempo la confianza de los asociados y de la localidad fue mermada.

El marco de capacidades utilizado para el análisis de este caso de estudio permite desmenuzar la forma de operación y el contexto cultural en el que se encuentra la red. Cabe enfatizar que a pesar de las numerosas no capacidades del Comité, su presencia se mantuvo durante diez años en un primer momento y no obstante el conflicto en la transición al nuevo Comité en 2009, persiste un Comité para

<sup>17</sup> Entre las habilidades se encuentran: identificación de morosos, memoria de procedimientos, protocolos de emergencia, conocimiento de reglamentos y estatutos, conocimiento de funciones, análisis de convenios, capacidad de negociación con inmobiliarias, iniciativa y capacidad de análisis para proyectos específicos (como perforación de segundo pozo, regularización de extracción de agua), sistema de pago de nóminas, registros contables básicos, y perseverancia.

la distribución del agua. Esto puede ser entendido por diversas causas que se entrelazan: a) por un lado que las capacidades con las que sí cuentan han permitido gestionar los conflictos (aunque a veces fuera recurriendo a la exclusión de los actores) y continuar las funciones básicas de distribución del líquido; b) que la apatía, a pesar de ser un signo negativo, permitió al Comité cerrarse y funcionar sin demasiadas interacciones con actores internos ni externos; c) que a pesar de los problemas con algunos grupos, el conflicto no se trasladó a toda la comunidad, y d) que el Ayuntamiento mismo no se encuentra en condiciones de retomar el control de los pozos por los costos financieros que esto le implicaría.

En suma, se observa que el Comité de Agua de San Felipe ha sido capaz de mantener una red de política pública brindando un servicio de distribución del agua local. Sin embargo, los usuarios no disponen de un organismo que maneje el recurso público de una forma eficiente, dada la falta de capacidades individuales y colectivas de tipo instrumental y sociorrelacional. En este último aspecto destacan el aislamiento, hermetismo, desconfianza y falta de respeto a la autoridad, acciones conscientes que han internalizado y difundido a través del discurso y que permean la cultura de la red.

Una posibilidad para superar la falta de capacidades implicaría sin duda, el apoyo de los actores gubernamentales que permitiera no sólo regularizar la existencia jurídica, sino impulsar políticas para el desarrollo de capacidades técnicas y administrativas. Los Comités de Agua han mostrado unas capacidades y habilidades para movilizar algunos recursos sociales, cognitivos y técnicos, por lo que su participación en el desempeño de la política pública de distribución del agua con la concurrencia del actor gubernamental ayudaría a generar una red que contribuya a la gobernanza.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABOITES, L. (2009). La decadencia del agua de la nación: Estudio sobre desigualdad social y cambio político. En *México (segunda mitad del siglo XX)*. Distrito Federal, México: El Colegio de México.
- AGUILAR, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), 187-213.
- ARAYA M., E. y Cerpa, A. (2009). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Tékhne-Revista de Estudios Politécnicos*, VII

- (11), 19-47. Recuperado de [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112009000100003&lng=pt&tlng=es](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112009000100003&lng=pt&tlng=es)
- BRESSERS, H. Th. A. (1998). The Choice of Policy Instruments in Policy Networks. En D. Marsh (ed.). *Comparing Policy Networks* (pp. 85-105). Filadelfia, Estados Unidos: Open University Press.
- BRUIJN, J. A. de y Heuvelhof, E. F. Ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden, Países Bajos: Stendert Kroese.
- CADENA INOSTROZA, C.; Cruz Jiménez, G., y Franco Maass, S. (2012). Agua potable y redes de política pública. Entre la captura y la exclusión. Caso de los Comités Independientes de agua potable en el municipio de Toluca. En F. Porras Sánchez (coord.). *Gobernanza y redes de política pública en México* (pp. 197-243). Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- CHURCHES, A. (2009). *Taxonomía de Bloom para la era digital*. Educational Origami. Recuperado de <http://edorigami.wikispaces.com/file/detail/TaxonomiaBloomDigital.pdf>
- CLARK, D. A. (2008). The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances. En R. Ghosh, K. R. Gupta y P. Maiti (eds.). *Development Studies*. Vol. 2 (pp. 105-127). Nueva Delhi, India: Atlantic Books and Distributors. Recuperado de <http://www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-032.pdf>
- Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad (2005). *Estrategia para el desarrollo de territorios competitivos*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad.
- ESTEBAN, M., Rodríguez, A. y Altuzarra, A. (2006). *Territorios inteligentes, ciudades creativas: Las claves del debate actual*. En XXXII Reunión de Estudios Regionales: Desarrollo de Regiones y Eurorregiones. El desafío del cambio rural, Ourense 16-18 de noviembre. Asociación Galega de Ciencia Rexional. Recuperado de <http://www.aecr.org/web/congresos/2006/ATVI/ATVI-9.pdf>
- GARCÍA, I. (2007). La nueva gestión pública: Evolución y tendencias. En *Presupuesto y gasto público*. Madrid, España: Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. Recuperado de [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)
- GEDDES, M. N. y Sullivan, H. (2011). Localities, leadership and neoliberalisation: Conflicting discourses, competing practices. *Critical Policy Studies*, 5(4), 391-493.
- GUARNEROS MEZA, V. (2009). Mexican Urban Governance: How Old and New Institutions Coexist and Interact. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 463-482.

- GUARNEROS MEZA, V. (2010). Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 115-129.
- H. Ayuntamiento de Toluca 2013-2015 (s.f.). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca*. Recuperado de [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Toluca/PMDU-tol.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Toluca/PMDU-tol.pdf)
- H. Ayuntamiento de Toluca 2013-2015 (2013). *Plan de Desarrollo Municipal Toluca 2013-2015*. Recuperado de <http://www.toluca.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-de-toluca-2013-2015>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2000). XII Censo de Población y Vivienda 2000. Principales resultados por localidad (ITER). Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Principales resultados por localidad (ITER). Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- JORDAN, G. (1990). Sub-governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles? *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 319-338.
- KICKERT, W. J.; Klijn, E., y Koppenjan, J. F. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres, Reino Unido: Sage Publications.
- KLIJN, E. H. (1997). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (pp. 14-34). Londres, Reino Unido: Sage Publications.
- KOOIMAN, J. (1993). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. En J. Kooiman (coord.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Reino Unido: Sage.
- MAYNTZ, R. (1993). "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm". En Jan Kooiman (coord.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 9-20). Londres, Reino Unido: Sage.
- MEC (2014). Términos Clave, Marco Europeo de Cualificaciones, Comisión Europea. Recuperado de [http://ec.europa.eu/eqf/terms\\_es.htm](http://ec.europa.eu/eqf/terms_es.htm).
- MONTAÑEZ, G., y Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, VII(1-2). Recuperado de [http://univirtual.unicauca.edu.co/moodle/pluginfile.php/26563/mod\\_resource/content/0/Montanez\\_y\\_Delgado\\_1998.pdf](http://univirtual.unicauca.edu.co/moodle/pluginfile.php/26563/mod_resource/content/0/Montanez_y_Delgado_1998.pdf)
- PIMENTEL EQUIHUA, J. L; Velázquez Machuca, M. A., y Palerm Viqueira, J. (2012).

- Capacidades locales y de gestión social para el abasto de agua doméstica en comunidades rurales del Valle de Zamora, Michoacán, México. *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 9(2), 107-121. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360533091002>
- PNUD (2009). *Desarrollo de Capacidades*. Texto Básico del PNUD. Nueva York, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity\\_Development\\_A\\_UNDP\\_Primer\\_Spanish.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf).
- RHODES, R. A. W. (1980). Analysing intergovernmental relations. *European Journal of Political Research*, 8(3), 289-322.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham, Reino Unido: Open University Press.
- RHODES, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- ROEGIERS, X. (2000). Saberes, capacidades y competencias en la escuela: Una búsqueda de sentido. *Innovación Educativa* (10), 103-119 Recuperado de [http://minerva.usc.es/bitstream/10347/5166/1/pg\\_105-122\\_inneduc10.pdf](http://minerva.usc.es/bitstream/10347/5166/1/pg_105-122_inneduc10.pdf).
- SANDOVAL MORENO, A. (2011). Entre el manejo comunitario y gubernamental del agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México. *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 8(3), 367-385. Recuperado de <http://www.colpos.mx/asyd/volumen8/numero3/asd-11-005.pdf>
- SCHAAP, L., y Van Twist, M. J. W. (1997). The Dynamics of Closedness in Networks. En W. J. M. Kickert, E. H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (pp. 62-78). Londres, Reino Unido: SAGE Publications.
- SEP (2010). Diplomado para maestros de 2º y 5º grados. En *Módulo 1: Fundamentos de la Reforma, Reforma Integral de la Educación Básica*. Distrito Federal México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de <http://www.cuaed.unam.mx/rieb/docs/modulo1.pdf>.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- SØRENSEN, E., y Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- SUÁREZ, C.; Dusú, R., y Sánchez, M. (2007). Las capacidades y las competencias: Su comprensión para formación del profesional. *Acción Pedagógica*, 16, 30-39. Recuperado de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17295/2/articulo3.pdf>.

### *Entrevistas*

Presidenta del Comité de San Felipe Tlalmimilolpan (2009). Entrevista realizada el 27 de julio de 2009.

Subdirector de Planeación. Agua y Saneamiento de Toluca. 11 de marzo de 2009.

Subgerente de Ingeniería: Subdirección de Asistencia Técnica Operativa. CONAGUA. Dirección Local Toluca. 22 de abril de 2009.

Vocal del Comité Independiente de Agua Potable de San Felipe Tlalmimilolpan (2006-2009). Entrevista realizada el 27 de julio de 2009.